

# **EL REFERÉNDUM CONSULTIVO SOBRE DECISIONES POLÍTICAS DE ESPECIAL TRASCEDENCIA: REFLEXIONES DESDE EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN RELACIÓN AL REFERÉNDUM SOBRE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA**

POR

JOSÉ LUIS LÓPEZ GONZÁLEZ

Profesor Titular de Derecho Constitucional  
de la Universidad Autónoma de Madrid

## **1. EL REFERÉNDUM CONSULTIVO: SU SIGNIFICADO CONSTITUCIONAL**

El sistema constitucional español se encuentra fundamentalmente integrado, en lo que a la participación política se refiere, por los esquemas de la democracia representativa que se articula sobre la base de la función de instrumento de la expresión del pluralismo que la Constitución asigna a los partidos políticos. El constituyente español ha optado por un sistema casi exclusivo de democracia parlamentaria, reconociendo la institución del referéndum con un carácter muy limitado. Sin duda, se tuvo en cuenta el fracaso de esta forma de partici-

pación en Italia y la propia experiencia acumulada en el régimen anterior. En efecto, en los referendos de la España franquista celebrados en un contexto ajeno a cualquier principio democrático, la propaganda oficial anulaba por completo el significado del referéndum como institución de democracia directa. La principal modalidad de referéndum como técnica de participación política directa es la consulta popular de ámbito nacional para decisiones de especial trascendencia que contempla el art. 92 CE.

En efecto, de las diferentes modalidades de referéndum previstas en la Constitución es la relativa a decisiones políticas de especial trascendencia la más significativa en la medida en que permite incorporar una técnica de participación directa a un sistema constitucional como el español, construido en lo esencial mediante la participación a través de representantes. El referéndum previsto en el art. 92 CE plantea problemas jurídicos que tienen que ver, básicamente, con la configuración general del referéndum en el sistema de participación política, la atribución exclusiva de la iniciativa para su convocatoria al Presidente del Gobierno y su significado en relación al principio democrático.

El denominado referéndum consultivo del art. 92 CE pretende hacer realidad una técnica de adopción de decisiones de carácter complementario en el marco de un Estado constitucional básicamente representativo. Dicha técnica de participación política directa no persigue, en modo alguno, «suplantar los mecanismos y el ejercicio normal de los poderes constituidos. Su actuación no implica el asalto al Estado constitucional, sino que, al contrario, significa una complementación del sistema de los «checks and balances», de los frenos y contrapesos que más genuinamente lo definen y caracterizan. Con el referéndum (...) se ratifica o no un acto del poder constituido, lo que no supone menoscabar sus competencias y atribuciones». Por consiguiente, concluye el autor, «no cabe considerar como intrínsecamente perversas y esencialmente disfuncionales para la democracia representativa, las instituciones de democracia directa»<sup>1</sup>.

El referéndum en el sistema constitucional español asume la función de complemento racionalizado y limitado de la democracia representativa. Así pues, «dada la general y expresa atribución de la potestad legislativa a las Cortes Generales (así como a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas), hay que sostener que en nuestro Estado democrático la democracia representativa, es decir, la

<sup>1</sup> VEGA GARCÍA, P. de: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Ed. Tecnos, Madrid, 1985, pp. 122-125.

## EL REFERÉNDUM CONSULTIVO SOBRE DECISIONES POLÍTICAS...

democracia parlamentaria, es la regla general y el referéndum la excepción, por lo que las normas que lo prevén han de ser interpretadas restrictivamente»<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> ARAGÓN REYES, M.: «La democracia constitucional», en TRUJILLO FERNÁNDEZ, G., LÓPEZ GUERRA, L. y GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P. J. (Dir.): *La experiencia constitucional (1978-2000)*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, p. 34. Como recuerda el autor, «la opción por la democracia representativa tiene en su favor no sólo razones de puro pragmatismo, sino también muy sólidos fundamentos teóricos, basados en que la sociedad no es uniforme, sino plural, en que el gobierno de una comunidad ha de hacer posible la composición de intereses diversos, en que no puede sobrevivir el Estado sin una actividad permanente de integración y en que no hay comunidad de hombres libres si no hay distinción entre gobernantes y gobernados, y por lo mismo si no hay limitación del poder y responsabilidad de los gobernantes; y es la representación la que hace posible que todo ello pueda realizarse». ARAGÓN REYES, M.: «Derecho de sufragio: principio y función», en NOHLEN, D.; PICADO, S.; ZOVATTO, D. (Comps.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Coedición del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 91. En realidad, salvo excepciones muy cualificadas como el caso de Suiza, el referéndum como instrumento de democracia directa cumple un papel complementario. La representación política ha visto transformado su sentido de modo notable por la importante función que en la actualidad desempeña la libertad de asociación política manifestada en la existencia de los partidos políticos en el Estado constitucional. La democracia de nuestro tiempo es una democracia de partidos y así parecen exigirlo las complejas sociedades de nuestro tiempo. Unos partidos políticos estables, sin un componente burocrático excesivo, dotados de una estructura interna y funcionamiento democrático y socialmente arraigados, es decir, capaces de movilizar a la ciudadanía para su participación e integración en el proceso democrático, garantizan el pluralismo y promueven una forma de organización eficaz. En el incumplimiento, muy generalizado por los partidos políticos, de tales condiciones de estructura y funcionamiento, se encuentra la causa más determinante de la crisis de confianza en las instituciones democráticas que hoy se ha producido en diversos países. Si bien los partidos constituyen un valioso instrumento de la democracia para la adecuada expresión del pluralismo político en una sociedad de masas, no son un fin en sí mismos (la democracia tiene como sujetos a los ciudadanos y no a los partidos) ni tampoco deben disponer del monopolio en la presentación de candidaturas (el pluralismo político debe expresarse también mediante movimientos políticos o agrupaciones ciudadanas de electores independientes de los partidos). Del mismo modo, los partidos tampoco agotan los cauces de expresión del pluralismo social, que se manifiesta a través de los sindicatos, las asociaciones profesionales y las restantes formaciones colectivas que integran la diversidad de creencias e intereses que existen en una sociedad democrática. Ni los partidos son órganos del Estado (deben ser considerados, por el contrario, como asociaciones privadas de relevancia constitucional) ni pueden manifestar por sí mismos la voluntad estatal. ARAGÓN REYES, M., LÓPEZ GONZÁLEZ, J. L.: «Voz "Plebiscito"», en *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José (Costa Rica), 2000, pp. 986-987.

Desde el punto de vista normativo, la ubicación sistemática de esta modalidad de referéndum en la Constitución no parece la más adecuada. En efecto, si bien no constituye, en nuestra opinión, una modalidad legislativa, el art. 92 CE se encuentra situado en el Capítulo II del Título III, bajo la rúbrica «De la elaboración de las leyes», en el marco de los preceptos que se refieren al procedimiento legislativo cuando, en realidad, poco tiene que ver con la actividad legislativa, esto es, se trata de una modalidad referendaria que opera al margen del proceso ordinario de adopción de actos estatales.

Se trata, en este sentido, de una ubicación poco afortunada del precepto en el texto constitucional. En efecto, el art. 85 del Anteproyecto de Constitución, de 17 de abril de 1978<sup>3</sup>, incluía, junto al referéndum consultivo sobre decisiones de especial trascendencia, el legislativo abrogativo y el de ratificación. Las diferentes modalidades de referéndum recogidas en el citado art. 85 tenían carácter vinculante. En efecto, según el art. 85.4 del Anteproyecto el resultado de la consulta en cualquiera de sus modalidades «se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado». El propio art. 85, en su apartado 2, atribuía iniciativa para instar la convocatoria de la consulta popular sobre decisiones políticas de especial trascendencia a cualquiera de las Cámaras que integran las Cortes Generales. Además, en el referéndum relativo a la derogación de leyes, la iniciativa se extendía a tres «Asambleas de Territorios Autónomos» o a los electores en número no menor de 750.000<sup>4</sup>. De esta forma, la facultad de propuesta de convocatoria de referéndum no quedaba reducida, como sí ocurre en nuestra vigente Constitución, al Presidente del Gobierno. Sin embargo, tanto el refe-

<sup>3</sup> Boletín Oficial de las Cortes de 5 de enero de 1978. Este Anteproyecto sufriría una modificación sustancial en el Informe de la Ponencia y, posteriormente, en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados.

<sup>4</sup> Existe un precedente en nuestro constitucionalismo histórico sobre esta modalidad de referéndum: el art. 66 de la Constitución de 1931, a cuyo tenor: *El pueblo podrá atraer a su decisión mediante «referéndum» las leyes votadas por las Cortes. Bastará, para ello, que lo solicite el 15 por 100 del Cuerpo electoral. Y añadía: No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de convenios internacionales inscritos en la Sociedad de Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias.* Como ha puesto de manifiesto M. Ramírez, «cuando ahora nuestra Constitución vuelve sobre el instituto del referéndum, se queda, en este punto, en una consulta no vinculante jurídicamente y exclusivamente sobre «decisiones políticas de especial trascendencia». El recorte es evidente en lo que, a buen seguro, constituye una de las piezas fundamentales de la democracia directa (...) Acaso no esté ausente, en esta circunstancia, el abuso que de esta institución han hecho siempre los regímenes autoritarios y cesaristas». RAMÍREZ JIMÉNEZ, M.: *La participación política*. Ed. Tecnos, Madrid, 1985, pp. 124-125.

## EL REFERÉNDUM CONSULTIVO SOBRE DECISIONES POLÍTICAS...

réndum de aprobación de las leyes votadas por las Cortes y aún no sancionadas como el de derogación de leyes en vigor resultaron finalmente suprimidos en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso a través de una enmienda del diputado Sr. Solé Tura<sup>5</sup>.

En el texto definitivo de nuestra Norma Suprema, el constituyente en vez de reconsiderar el enclave en el que debería situarse el ahora ya solitario referéndum sobre decisiones políticas de especial trascendencia decidió mantenerlo, tal vez por inercia, en el Capítulo dedicado a regular el proceso de elaboración de las leyes cuando, precisamente, esta modalidad referendaria no puede tener por objeto textos legislativos.

## 2. CONVOCATORIA DEL REFERÉNDUM

Según establece el art. 92.2 CE el referéndum es convocado por el Rey. La intervención del titular de la Corona tiene carácter meramente formal en el sentido de que se trata de un acto debido, es decir, ha de tener lugar de modo necesario y deberá ser refrendado para su validez conforme a lo establecido en los arts. 56.3 y 64.1 y 2 de la Constitución española. La convocatoria de la consulta se llevará a cabo mediante propuesta del Presidente del Gobierno, aprobada en Consejo de Ministros, y previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. En efecto, una vez recibida en la Cámara Baja la solicitud del Presidente del Gobierno, dicha solicitud será debatida en el Pleno de la misma. Se trata de un debate que deberá ajustarse a las normas previstas para el de totalidad. El debate concluirá con la adopción de una decisión en torno a la autorización solicitada que habrá de ser comunicada por el Presidente del Congreso al del Gobierno (art. 161 del Reglamento del Congreso de los Diputados). Únicamente en el caso de que la propuesta de convocatoria de referéndum obtenga el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados, la consulta se entenderá autorizada. En caso contrario, la propuesta del Presidente del Gobierno habrá sido recha-

<sup>5</sup> Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados. Comisión de Asuntos Constitucionales, 6 de junio de 1978, pp. 2936-2946. A juicio del Sr. Solé Tura (p. 2942) lo esencial es «que los partidos funcionen (...), que los partidos sean reconocidos como intérpretes concretos de las grandes masas de población (...). Tenemos que asegurar también (...) la importancia de un Parlamento elegido democráticamente y esa democracia representativa, cuya importancia es necesario subrayar (...), no significa que excluya formas de participación directa». Finalmente, la mencionada enmienda se aprobó con los votos en contra de los diputados Sres. Fraga Iribarne y Barrera Costa.

zada (art. 6 de la Ley sobre Modalidades de Referéndum). En realidad, el Congreso de los Diputados autoriza o deniega por mayoría absoluta una solicitud del Presidente del Gobierno, pero no puede proponer la celebración del referéndum. Por consiguiente, puede impedir su celebración, pero no puede obligar al Presidente del Gobierno a convocarlo. Esta exigencia legal de que la autorización del Congreso se lleve a cabo por mayoría absoluta no aparecía contemplada en la Constitución. Incluso se suscitaron ciertas dudas sobre su posible inconstitucionalidad, aunque no parece que tales dudas tengan mucha entidad, pues la Constitución ha previsto (art. 79.2 CE) que las leyes orgánicas puedan establecer mayorías especiales, distintas de la simple, para los acuerdos parlamentarios. No debe olvidarse, además, que el requisito de la mayoría absoluta refuerza el consenso parlamentario que precisa una consulta de esta naturaleza, pues puede contribuir, a modo de freno, a evitar una utilización poco razonable, o incluso demagógica, del referéndum. Sin embargo, en la práctica la necesaria intervención del Congreso de los Diputados para autorizar la consulta sólo constituirá una garantía efectiva de control del ejecutivo en función de la mayoría con la que el Gobierno cuente en la Cámara. No ha de olvidarse que nuestro sistema electoral prima extraordinariamente la representación del partido más votado. En consecuencia, no es difícil que se produzca, como la experiencia se ha encargado de demostrar, la obtención de mayoría absoluta por un único partido político.

La convocatoria formal de la consulta la efectúa el Rey, mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, con refrendo del Presidente del Gobierno (art. 2.3 de la L.O. sobre Modalidades de Referéndum). En efecto, la convocatoria por parte del Rey se configura como un requisito formal pero en cualquier caso ineludible. Para convocar este referéndum, el art. 92.2 CE exige, pues, la concurrencia de tres órganos: el Rey, el Presidente del Gobierno y el Congreso de los Diputados. Podría, quizás, discutirse la corrección de la Ley Orgánica sobre Modalidades de Referéndum al hacer necesario el acuerdo del Consejo de Ministros para expedir el Decreto de Convocatoria (art. 2.3), cuando la Constitución (art. 92.2) había atribuido sólo al Presidente del Gobierno la adopción de la iniciativa y no había previsto la intervención del Gobierno. Sin embargo, dado que el legislador ha optado (creemos que razonablemente) porque todos los referendos se convoquen por Real Decreto, se hace entonces imprescindible la actuación del Consejo de Ministros, único órgano capaz de emanar ese tipo de actos (a excepción, que no es el caso, de los Decretos organizativos del Presidente del Gobierno previstos en el art. 2.2.j) de la Ley del Gobierno). Lo que sucede es que este acuerdo del Consejo de Mi-

## EL REFERÉNDUM CONSULTIVO SOBRE DECISIONES POLÍTICAS...

nistros dictando el Decreto de Convocatoria se configura en este caso como un acto debido (una competencia de obligatorio ejercicio) pues una vez propuesto el referéndum por el Presidente y autorizado por el Congreso, el Consejo de Ministros ha de adoptar necesariamente el Decreto de Convocatoria. Se trata, pues, de un requisito exclusivamente formal.

En realidad, todo el peso de la propuesta recae sobre el Presidente. En este sentido, esta modalidad de referéndum posibilita que el Presidente del Gobierno, con el apoyo de la mayoría parlamentaria, obtenga la consolidación de su posición política frente a la oposición<sup>6</sup>. En efecto, la atribución de la iniciativa para la celebración de la consulta al ejecutivo le ha valido a esta modalidad referendaria la denominación de «referéndum plebiscitario». Desde este punto de vista, la facultad exclusiva del Gobierno para adoptar la decisión de la convocatoria, «puede dotar de contenido peyorativo a la calificación, inicialmente aséptica, de este referéndum como «referéndum-plebiscito»: en efecto, en tal caso la consulta popular directa, a menos de hacer participar al Parlamento en su iniciativa, puede convertirse en un expediente de marginación de éste ante una importante decisión política»<sup>7</sup>.

Si se repara en la práctica parlamentaria, en la convocatoria del referéndum el Gobierno cuenta, en circunstancias normales, con una mayoría favorable en el Congreso y, por consiguiente, la intervención parlamentaria en dicha convocatoria se dirige, esencialmente, a posibilitar que la oposición pueda pronunciarse sobre la oportunidad o no del referéndum que se pretende convocar. En efecto, en el curso del debate, «siempre podrá la oposición articular la crítica a la iniciativa gubernamental, bien por entender que carece de relevancia el objeto de la consulta, bien a través de la denuncia del velado intento de instrumentalizar el referéndum en provecho gubernamental». Además, «(...) esta tarea de control no quedaría limitada a la negativa de la oposición

<sup>6</sup> En la práctica, parece improbable que el Presidente del Gobierno se arriesgue a presentar una propuesta de referéndum al Congreso de los Diputados que no tenga asegurado el respaldo de la mayoría absoluta de los miembros de dicha Cámara. Es necesario reparar en la posibilidad de que el gobierno desvirtúe el sentido de la consulta y la utilice como un voto de confianza en un programa político o en la propia figura del Presidente del ejecutivo. En efecto, como pone de relieve Pérez Francesch, el referéndum consultivo es, en realidad, «un instrumento efectivo para legitimar democráticamente la política del Gobierno». PÉREZ FRANCESCH, J. L.: *El Gobierno*. Ed. Tecnos, Madrid, 1993, p. 107.

<sup>7</sup> CRUZ VILLALÓN, P.: «El referéndum nacional consultivo como modelo de racionalización constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 13, enero-febrero de 1980, p. 149.

a la iniciativa referendaria, sino que tendría su prolongación más tarde, en el curso de la campaña del referéndum, contrarrestando los posibles efectos perversos de la consulta»<sup>8</sup>.

Una solución que cabría contemplar para potenciar el control parlamentario en esta modalidad referendaria del art. 92 CE consiste en la exigencia de una mayoría superior incluso a la absoluta actualmente requerida por nuestra Norma Suprema (dos tercios, por ejemplo). Sin embargo, todo parece indicar que dicha exigencia ha de descartarse por cuanto una mayoría del Congreso de dos tercios (superior, por tanto, a la prevista para la reforma de la Constitución por la vía del art. 167 CE) parece ciertamente desproporcionada.

Entre las obligaciones formales que contempla la Ley Orgánica 2/1980, sobre Modalidades de Referéndum, en su art. 3.º, se ha de hacer especial mención de la que se refiere a la inclusión en el Real Decreto por el que se convoque el referéndum del «texto íntegro del proyecto de disposición o, en su caso, de la decisión política objeto de la consulta», la pregunta o preguntas que se le formulan a los electores y la fecha en la que tendrá lugar, que deberá encontrarse comprendida entre los treinta y los ciento veinte días posteriores a la fecha del Real Decreto de convocatoria. Así sucedió en la consulta popular celebrada el 12 de marzo de 1986 que tenía por objeto someter a la consideración del pueblo español la permanencia de España en la OTAN<sup>9</sup>.

Es preciso recordar que la convocatoria de un referéndum tiene como presupuesto necesario no sólo que el acto de votar deba hacerse sin coacción alguna y con plena capacidad de opción (en el caso que

<sup>8</sup> PÉREZ SOLA, N.: *La regulación constitucional del referéndum*. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Jaén, 1994, pp. 58-59.

<sup>9</sup> La cuestión que se sometía al cuerpo electoral en aquella consulta era la siguiente: «¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?». El texto íntegro de la decisión política objeto de la consulta aparece recogido en el Real Decreto 214/1986, de 6 de febrero, con el siguiente tenor literal: «El Gobierno considera conveniente para los intereses nacionales, que España permanezca en la Alianza Atlántica, y acuerda que dicha permanencia se establezca en los siguientes términos: 1.º La participación de España en la Alianza Atlántica no incluirá su incorporación a la estructura militar integrada. 2.º Se mantendrá la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español. 3.º Se procederá a la reducción progresiva de la presencia militar de los Estados Unidos en España». Los resultados que arrojó este referéndum fueron los que se exponen a continuación: de un censo electoral de 22.024.494 electores y de un total de 17.246.880 votantes, se computaron 9.054.509 votos afirmativos frente a 6.872.421 votos negativos (Boletín Oficial del Estado de 2 de abril de 1986).

nos ocupa votar sí o no, o en blanco, o incluso no votar, si se prefiere), sino que el propio derecho de sufragio ha de estar acompañado de otras libertades sin las cuales no podría hablarse con propiedad de un sufragio libre: así las libertades de expresión, información, asociación, reunión y manifestación.

El art. 11 de la Ley Orgánica de Modalidades de Referéndum establece que el procedimiento para la celebración del referéndum se encuentra sometido al régimen electoral general. Sin embargo, la propia Ley de Referéndum ha previsto, en la Sección Segunda de su Capítulo II (arts. 14 y 15), algunas peculiaridades relativas al desarrollo de la campaña electoral en estas consultas populares. En efecto, el art. 14 de la Ley dispone que durante la campaña electoral los medios de difusión de titularidad pública habrán de conceder espacios gratuitos en relación al objeto de la consulta. El derecho a intervenir en tales espacios gratuitos se atribuye con carácter exclusivo a los grupos políticos con representación en las Cortes Generales. En concreto, el reparto de estos espacios se realizará en proporción al número de diputados que hubiesen obtenido en las últimas elecciones generales. No parece razonable, por reiterativo en relación a la participación política indirecta, situar a los partidos políticos como los protagonistas exclusivos del debate público sobre la consulta. Sería más favorable para la plena eficacia participativa de la consulta como técnica de participación del pueblo en el ejercicio del poder, y más acorde con su esencia y finalidad, facilitar el acceso a los medios de comunicación a asociaciones ciudadanas, agrupaciones de electores o, sencillamente, grupos de opinión creados para la ocasión que facilitasen la participación efectiva, la clarificación de argumentos y el intercambio de ideas y propuestas.

La celebración del referéndum no resultará posible durante la vigencia de los estados de excepción y sitio en alguno de los ámbitos territoriales en los que se realiza la consulta o en los noventa días posteriores a su levantamiento (art. 4.1 de la Ley).

### 3. EL OBJETO DE LA CONSULTA: LAS «DECISIONES POLÍTICAS DE ESPECIAL TRASCENDENCIA»

El art. 92.1 CE dispone que se pueden someter a esta modalidad de referéndum las «decisiones políticas de especial trascendencia». Se trata de una expresión ambigua que, en principio, no permitiría excluir como posible objeto de consulta popular aquellas decisiones adoptadas bajo forma de ley. Pero ese argumento (y como antes se dijo, el puramente «topográfico» de la ubicación del art. 92 CE en el Tí-

tulo dedicado a la elaboración de las leyes) ha de rechazarse por dos razones: una, principal, porque siendo la democracia parlamentaria la regla general de nuestro ordenamiento, la intervención del pueblo, de forma directa, en la potestad legislativa tendría que haberse reconocido expresamente por la Constitución. La otra razón, complementaria, se basa en que si el constituyente hubiera querido que la consulta popular del art. 92 CE también pudiera servir para leyes habría entonces exceptuado del referéndum materias tributarias, de carácter internacional, etc., que son poco propicias para el referéndum (y así ocurre en Italia<sup>10</sup>). Sería absurdo que esas materias (las propias de ley orgánica, tributarias, de carácter internacional y la prerrogativa de gracia, art. 87.3 CE) se excluyan por la Constitución de la iniciativa popular que sólo confiere una «petición» de que se legisle (una participación escasa, sólo una simple propuesta de iniciativa legislativa) y no de un referéndum capaz de dar lugar a un pronunciamiento del electorado sobre el texto de la ley, es decir, de propiciar la participación popular en el ejercicio de la potestad legislativa.

Tiene razón Santamaría Pastor cuando advierte que la denominación «decisiones políticas de especial trascendencia» constituye una incorrección técnica en el empleo de la terminología que resulta, además, limitada y escasamente operativa<sup>11</sup>. En cualquier caso, se trata de un concepto jurídico indeterminado.

Como ya se apuntó con anterioridad, el referéndum en nuestro sistema constitucional no puede tener como objeto decisiones adoptadas bajo forma de ley. Así, no parece posible defender que se pueda someter a consulta popular una ley ya aprobada pendiente de sanción real. Del mismo modo, habría que descartar también la consulta popular sobre un proyecto de ley antes de su deliberación parlamentaria o en el curso de ésta, «pues la fuerza política de sus resultados en la práctica supondría hurtar a las Cortes su valor, no es de esperar que el Congreso de los Diputados acepte autorizar un referéndum sobre un

<sup>10</sup> En efecto, el art. 75 de la Constitución italiana contempla la figura del referéndum legislativo derogatorio. Este referéndum permite al Presidente de la República convocar esta consulta popular «para decidir sobre la derogación total o parcial de una ley o de un acto con fuerza de ley cuando lo soliciten 500.000 electores o cinco consejos regionales». Se excluyen una serie de materias de esta modalidad referendaria, a saber: las leyes tributarias o presupuestarias, las de amnistía o indulto y las de autorización para ratificar tratados internacionales.

<sup>11</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «Comentario al artículo 92 de la Constitución española», en GARRIDO FALLA, Fernando (Dir.): *Comentarios a la Constitución*. Ed. Civitas, Madrid, 2001 (3.ª edición ampliada), p. 1453.

proyecto de ley del Gobierno que le obligaría ulteriormente a aprobar o rechazar mecánicamente el texto a tenor de la votación popular». El límite de este tipo de consulta popular vendría determinado, en realidad, por el dato formal de la imposibilidad de que la pregunta verse de manera expresa sobre un texto legislativo. En consecuencia, cabe concluir que ha de entenderse por «decisión política de especial trascendencia» el sometimiento al electorado de una opción política de carácter básico y general, es decir, no articulada y precisa, que podrá requerir posteriormente medidas legislativas o de gobierno congruentes con la voluntad popular manifestada en las urnas<sup>12</sup>.

El objeto sobre el que recae la pregunta formulada al electorado consiste en la adopción de una decisión, es decir, «una opción política concreta al margen del proceso legislativo»<sup>13</sup>. Como advierte Pérez Sola, «en principio no se trata de cualquier tipo de decisión sino sólo de «decisiones políticas», locución esta que en nada favorece la interpretación del objetivo que se persigue con el referéndum. Aunque no parece tener mucho sentido distinguir las decisiones que podríamos denominar propiamente políticas de las restantes decisiones, todo parece indicar que cualquier decisión adoptada por el ejecutivo inevitablemente producirá consecuencias políticas en la sociedad, si bien las repercusiones concretas sí podrían ser objeto de distinta cuantificación»<sup>14</sup>.

#### 4. EL CARÁCTER VINCULANTE PARA EL GOBIERNO DEL RESULTADO DEL REFERÉNDUM

El problema jurídico central que plantea el referéndum sobre decisiones políticas de especial trascendencia, previsto en el art. 92 de la Constitución, consiste en determinar el alcance y significado del término «consultivo», es decir, se trata de precisar si el resultado del referéndum vincula a los poderes públicos o si, por el contrario, sólo tiene carácter orientador, jurídicamente no vinculante. Como apunta Santamaría Pastor, «resulta impensable que el órgano que hubiese de adop-

<sup>12</sup> AGUIAR DE LUQUE, L. «Referéndum», en Aragón Reyes, M. (Coord.): *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Ed. Civitas, Madrid, 2001, tomo I, p. 128. En cualquier caso, parece que se trata de un referéndum potestativo y consultivo de consecuencias decisivas, como mínimo desde el punto de vista estrictamente político.

<sup>13</sup> CRUZ VILLALÓN, P.: «El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 13, enero-febrero de 1980, p. 153.

<sup>14</sup> PÉREZ SOLA, N.: *La regulación constitucional del referéndum*. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Jaén, 1994, p. 44.

tar la decisión consultada lo hiciese en el sentido contrario al pronunciamiento neto y rotundo de la voluntad popular»<sup>15</sup>.

No ha de olvidarse que se trata de un referéndum facultativo. El término facultativo significa que el órgano convocante puede adoptar la decisión política de especial trascendencia sin consultar previamente al pueblo. Sin embargo, en caso de que el referéndum finalmente se convoque, el pueblo, que no sustituye al órgano «emanador», tampoco sustituye al órgano «configurador». Lo anterior implica que el referéndum del art. 92 CE no es un medio de endosarle al pueblo la decisión que el poder es incapaz (por impericia o por temor) de adoptar, sino un instrumento de comprobación de que la voluntad del pueblo coincide o no con la voluntad del poder. De esta forma la decisión ha de ser adoptada con carácter provisional, es decir, deberá encontrarse ya prefigurada a falta de referéndum por el órgano estatal competente, que no puede esquivar responsabilidades ni hurtarle al pueblo el contenido de su voluntad. Y ello significa que tal decisión ha de estar formalmente aprobada por el órgano competente para ello, pues el referéndum no pretende suplantar los mecanismos representativos y el esquema de poderes diseñado en la Norma Suprema.

En tanto decisión política de especial trascendencia, debe ser ratificada ordinariamente por el Jefe del Estado aunque cabe pensar en que tras el referéndum se hagan necesarios determinados actos (o incluso normas) para la ejecución de la voluntad popular, en cuyo caso no se dará siempre esa inmediatez en la ratificación. Si el resultado del referéndum es positivo permitirá la ratificación de la decisión y su adopción definitiva.

En realidad, el referéndum contemplado en el art. 92 CE ha de ser analizado desde la perspectiva que ofrece el principio democrático. La interpretación del art. 92 CE ha de llevarse a cabo, como la de cualquier otro precepto constitucional, prioritariamente de forma sistemática, esto es, en relación a la totalidad de la Norma Suprema. En concreto no parece posible desvincular dicho precepto del principio democrático que consagra el art. 1.1 de la Constitución. Desde esta perspectiva, consultivo no es necesariamente equivalente a «no vinculante», sino a «no ratificador o sancionador». En realidad, si se admite que el resul-

<sup>15</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Ob. cit.*, p.1453. Sin embargo, como ya puso de manifiesto García Pelayo, en principio un referéndum denominado consultivo sería aquel cuyo resultado no tiene carácter vinculante para las autoridades ordinarias. GARCÍA PELAYO, M.: *Derecho Constitucional Comparado*. Alianza Editorial, Madrid, 1984, p. 183.

tado del referéndum no vincula al órgano que tiene atribuida su convocatoria se produciría una verdadera enajenación de la soberanía. En Derecho Público el término «consultivo» hace referencia a que el pronunciamiento popular se sitúa en algún momento del procedimiento anterior a la adopción de la decisión. De esta manera, el término consultivo no se opone necesariamente a «vinculante», sino a «ratificador» o «sancionador». Lo que no cabe es que a través del referéndum del art. 92 CE se traslade al pueblo la indecisión de un poder público. En una Constitución como la española, que parte de la atribución al pueblo de la soberanía, el resultado del referéndum nacional siempre es vinculante para los órganos del Estado aunque se trate de un referéndum consultivo. La consulta al pueblo es facultativa pero ello no conlleva que el resultado quede despojado de carácter vinculante. El resultado negativo del referéndum impide que la decisión pueda adoptarse, puesto que no puede un órgano del Estado actuar frente al veto de la voluntad popular expresado formalmente. Por contra, si el resultado es positivo no dota por sí mismo de eficacia a la decisión, puesto que la misma ha de ser «ratificada», adoptada, con posterioridad (eso sí, necesariamente) por el órgano competente para ello<sup>16</sup>.

El pueblo no sustituye al poder público, sino que se introduce en el procedimiento consultivo en el segundo lugar. De esta forma, en primer término, se produce la propuesta de decisión. A continuación, a iniciativa del Presidente del Gobierno, el Congreso de los Diputados autoriza la celebración del referéndum por mayoría absoluta. Finalmente, el pueblo es llamado a referéndum para que se pronuncie.

Ese carácter vinculante de la decisión popular se manifiesta de dos formas: en primer lugar, de forma inmediata. La decisión popular adoptada mediante referéndum habrá de ser ratificada. Lo no aprobado en el referéndum no puede ser adoptado por el Estado. En segundo lugar, de forma mediata. Si se comprueba que el cuerpo electoral no coincide en su opinión manifestada en las urnas con los representantes parlamentarios entonces cabe que se convoquen elecciones generales para que el pueblo se pronuncie. En efecto, puesto que resulta cuando menos cuestionable que el Gobierno actúe contra la voluntad popular manifestada en referéndum, cabe que, como solución, convoque elecciones. Lo que no parece compatible con la cláusula constitucional de Estado democrático es despojar de trascendencia a la voluntad popular.

<sup>16</sup> ARAGÓN REYES, M.: *Constitución y democracia*. Ed. Tecnos, Madrid, 1990, pp. 127-130.

A partir de lo anteriormente expuesto, cabe sostener que el objeto de la consulta regulada en el art. 92 CE habrá de referirse a decisiones gubernamentales (toda vez que la iniciativa de la convocatoria corresponde al Gobierno, en concreto, al Consejo de Ministros), de especial trascendencia y de carácter básico (esto es, cuya puesta en práctica puede implicar tanto una política legislativa de desarrollo como unas medidas concretas de gobierno) para que el órgano gubernamental, atendiendo y ponderando los resultados de la consulta popular (jurídicamente consultivos, pero políticamente de mucho mayor significado) impulse y adopte las medidas procedentes para la formalización del veredicto popular<sup>17</sup>.

En definitiva, no resulta fácil admitir que el Gobierno pueda articular la decisión política en un sentido contrario y ni siquiera distinto de lo que haya manifestado el pueblo en referéndum. En efecto, no parece ofrecer demasiadas dudas en el marco del Estado democrático que un pronunciamiento del cuerpo electoral ha de resultar vinculante para los poderes públicos, pues como ha puesto de manifiesto el Profesor Torres del Moral, «está fuera de lugar que al pueblo se le asigne una función de consejo. Cuando el pueblo habla, no aconseja ni recomienda: decide»<sup>18</sup>.

## 5. EL REFERÉNDUM SOBRE EL PROYECTO DE TRATADO DE CONSTITUCIÓN PARA EUROPA.

En la cumbre Europea de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Salónica el 20 de junio de 2003, se presentó el Proyecto de Tratado de Constitución para Europa, fruto de catorce meses de trabajo de la Convención sobre el futuro de Europa, presidida por Valéry Giscard d'Estaing, que había reunido a representantes de las instituciones de la Unión Europea y de los Estados. Un Proyecto de Tratado Constitucional de esta naturaleza resulta necesario para mejorar las relaciones entre las normas aprobadas por los órganos de ámbito interno de cada Estado y las surgidas en el marco de la estructura de poder comunitaria. Como es sabido, la Unión Europea ha venido arrastrando los efectos negativos de la ausencia de una ordenación jurídica propiamente constitucional. El nuevo texto, que fue aprobado en Roma el

<sup>17</sup> AGUIAR DE LUQUE, L.: *Ob. cit.*, p.128.

<sup>18</sup> TORRES DEL MORAL, A.: *Principios de Derecho Constitucional español*. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 2004 (5.ª edición), p. 491.

29 de octubre de 2004<sup>19</sup> y quedaba así pendiente del cumplimiento de la fase de ratificación por los veinticinco Estados miembros, muestra una clara vocación constituyente. Los Estados aparecen en el Proyecto como sujetos «coordinados» por una entidad creada por el Tratado Constitucional con la denominación de «Unión Europea», nacida de la voluntad de los Estados y de los ciudadanos (art. I-1.1). De esta manera, se establece una doble legitimidad de la Unión Europea asentada en los ciudadanos y los Estados. El reconocimiento de los ciudadanos como protagonistas de la Unión Europea constituye una innovación de gran calado.

La construcción de Europa se ha llevado a cabo hasta el presente por medio de un proceso sustentado en el voluntarismo de los Gobiernos de la Unión y en la incesante actividad del Tribunal de Justicia. Como en su momento puso de manifiesto el Profesor Aragón Reyes «este modo, funcionalista (...) como todo funcionalismo tiene sus limitaciones (...). Cuando se pretende una mayor unificación, el funcionalismo ha de ser complementado, valga la palabra, con el estructuralismo (...) Las enfáticas declaraciones del Tribunal de Justicia acerca del carácter irreversible de la cesión de competencias por los Estados miembros, y de la incondicionada primacía del Derecho comunitario sobre las normas de producción interna (...), no podían servir para ocultar la realidad que los tribunales constitucionales español, francés y alemán han puesto de manifiesto: que mientras Europa sea una unión de Estados soberanos y no una federación, la validez del Derecho comunitario en los países europeos se fundamenta, en último término, en la Constitución de cada uno de ellos»<sup>20</sup>. Por este motivo la Unión Europea ha estado desde su fundación integrada por Estados democráticos pero sin que fuera posible sostener en rigor que ella misma, en tanto organización supranacional, haya sido construida sobre los cimientos del principio democrático<sup>21</sup>. Cabe afirmar en este

<sup>19</sup> En efecto, tras la falta de acuerdo en la Cumbre de Bruselas para la aprobación del Tratado de Constitución Europea, las negociaciones de la Conferencia Intergubernamental prosiguieron durante el presente año 2004. En consecuencia, no resultó posible ya dar cumplimiento al calendario inicial. Según dicho calendario, el nuevo Tratado Constitucional debía ser firmado después del 1 de mayo de 2004 —fecha de adhesión de los diez nuevos miembros— y antes de las elecciones europeas de 13 de junio de 2004 y para poder cumplir tal objetivo debió haberse ultimado antes de concluir el año 2003 el texto definitivo.

<sup>20</sup> ARAGÓN REYES, M.: «La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea», en la obra del propio autor *Estudios de Derecho Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 220-221.

<sup>21</sup> Pérez Royo, J.: *Curso de Derecho Constitucional*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2003 (9.ª edición), p. 1098.

sentido que Europa ha carecido históricamente de un auténtico proceso constituyente.

Para su definitiva entrada en vigor, el Tratado Constitucional deberá ser aprobado y ratificado por todos los Estados de la Unión Europea, incluidos los diez incorporados en la última ampliación. Como es de sobra conocido, el Gobierno de España decidió someter a consulta popular el Tratado de Constitución Europea el 20 de mayo de 2005. Los resultados de esta consulta fueron los siguientes: de un censo electoral de 33.686.377 y de un total de 14.804.464 votantes (42,17% del censo), se computaron 10.804.464 votos afirmativos (76,06%) frente a 2.428.409 votos negativos (17,10%) (Fuente: Ministerio del Interior).

Con posterioridad, se produce el rechazo en referéndum en dos de los países fundadores de la Unión Europea: en Holanda, por el 61,6% y en Francia, por el 54,8%. Finalmente, la consulta llevada a cabo en Luxemburgo registró un 56% de votos favorables lo que supuso un resultado digno de destacar en unas circunstancias difíciles tras el rechazo producido en los dos referendos anteriores.

En realidad, tampoco parece razonable afirmar de un modo tajante que los resultados negativos reflejen una oposición al Tratado constitucional o a la idea de Europa. Hay que analizar esos resultados tomando en consideración las claves de la política interna. No debe olvidarse, que lo que se somete a la consideración de los ciudadanos no es una Constitución en sentido propio sino un Tratado internacional. Ese sometimiento se lleva a cabo, además, siguiendo los procedimientos internos previstos en la Constitución de cada Estado miembro.

A la vista de los resultados de las diferentes consultas populares parece necesario reflexionar sobre el proceso y, en lo que aquí nos ocupa, sobre el referéndum como método de aprobación. En primer lugar, hay que advertir que no es sencillo efectuar una crítica del referéndum como mecanismo de participación en la aprobación del Tratado Constitucional con los resultados a la vista. Estos resultados, no ya los de España o Luxemburgo sino los de Francia y Holanda, pueden marcar una tendencia en la opinión en la medida en que no resultaron del agrado ni de los convocantes de los referendos ni de las autoridades de la Unión Europea y ambas opiniones tienen un enorme peso en la opinión «publicada». En segundo lugar, y no por obvio es menos cierto, una de las opciones de la consulta es el «no» y, en consecuencia, el resultado negativo de la consulta no tiene necesariamente que poner en cuestión el referéndum como método de participación en la aprobación del Tratado. En el caso español, por ejemplo, si el Gobierno de España tiene plena convicción en el «sí» y mayoría parlamentaria para

## EL REFERÉNDUM CONSULTIVO SOBRE DECISIONES POLÍTICAS...

la aprobación del Tratado no parece imprescindible convocar un referéndum —el previsto en el art. 92 de la Constitución— que tiene carácter facultativo. Si no obstante, como finalmente se hizo, se consulta al electorado habrá que asumir las consecuencias políticas de un pronunciamiento negativo en el caso de que éste se llegara a producir. El problema de fondo es si existe una vía alternativa viable para el «no» como podía ser la renegociación del Tratado. Al parecer esta posibilidad no se tuvo demasiado en cuenta por parte de las autoridades europeas al considerarla improbable. Ahí radica, desde nuestro punto de vista, el posible error en la utilización del referéndum en la aprobación del Tratado. Y más aún teniendo en cuenta la situación política interna de un país clave en el buen desarrollo del proceso como es Francia.

Coincido con el Profesor Francisco José Laporta San Miguel («El referéndum y la falsa seducción», *El País*, 14 de junio de 2005, pp. 15-16) en que el referéndum es más adecuado en cuestiones más claras que la toma en consideración de un texto jurídico tan extenso y complejo como es el Tratado Constitucional. En efecto, solicitamos una respuesta tajante y unívoca del elector cuando lo que sometemos a su consideración es una norma compleja escasamente propicia para ese tipo de juicio absoluto. Señala, además, el Profesor Laporta el riesgo de dispersión de los motivos del no en el caso francés (no a Chirac, no a Turquía, no a la subida de precios, no al desempleo, etc.) de manera que, en consecuencia, estamos agregando intereses muy diferentes hasta llegar a asimilarlos con un resultado uniforme: el «no» al Tratado Constitucional. Es cierto que esto puede haber sucedido porque, además, el ciudadano difícilmente puede aislarse de la política interna a la hora de orientar el sentido de su voto (no ya consciente sino, incluso, inconscientemente). Es un problema que, como también apunta el autor, se nos plantea en las elecciones a representantes. Sin embargo, a mi juicio, esa dificultad en las elecciones legislativas se ha ido superando —aunque quede mucho por hacer— mediante una mayor información, la celebración de debates, etc. Sin embargo, en el referéndum sobre el Tratado Constitucional ha existido una excesiva precipitación, en cuanto a la inmediatez de las sucesivas convocatorias, con la consiguiente falta de información y debate. No puede extrañar que dicho debate público se haya orientado, y ello con enorme simplificación de las cuestiones, a los artículos correspondientes a la Carta de Derechos.

Coincido también con el Profesor Laporta en la respuesta a la pregunta ¿Qué hacer con el referéndum?: olvidarlo. En efecto, como pone de relieve el autor (p. 16) «Si el momento es tan delicado e importante y se quiere seguir consultando «al pueblo», lo más democrático y menos manipulable sería convocar elecciones al Parlamento Europeo con

## JOSÉ LUIS LÓPEZ GONZÁLEZ

el encargo especial de que se tome una decisión sobre el futuro de la Constitución, y se busque un procedimiento para aprobar un nuevo texto que sería ratificado por los parlamentos nacionales». En realidad, lo que propone el autor —con el que vuelvo a coincidir— es la celebración de unas elecciones de naturaleza constituyente al Parlamento Europeo. El efecto positivo de esta opción sería inmediato: la apertura de un debate público más sereno y pausado. El problema de esta solución es que, siendo idónea ante la compleja coyuntura actual (y, a mi juicio, la única razonable frente a opciones tan escasamente consecuentes como la aplicación únicamente de una parte del Tratado), debió haber sido adoptada desde el principio si, como se puso de manifiesto en alguna ocasión por parte de las autoridades comunitarias, no existía un plan alternativo para el caso de que triunfase el «no».

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

De lo expuesto con anterioridad cabe reseñar, a modo de síntesis o valoración final, lo siguiente:

- a) El referéndum contemplado en el art. 92 CE es un tipo de consulta popular limitada y racionalizada cuya utilización no produce, en circunstancias de normalidad, alteraciones en el esquema constitucional de distribución de poderes. En la convocatoria de esta consulta popular sobre decisiones políticas de especial trascendencia, el Gobierno cuenta, por lo general, con una mayoría favorable en el Congreso de los Diputados y, por consiguiente, la intervención parlamentaria en dicha convocatoria se dirige, esencialmente, a posibilitar que la oposición pueda pronunciarse sobre la oportunidad o no del referéndum que se pretende convocar. Una solución que cabría contemplar para potenciar el control parlamentario en esta modalidad referendaria del art. 92 CE consiste en la exigencia de una mayoría superior incluso a la absoluta (dos tercios, por ejemplo). Sin embargo, todo parece indicar que dicha exigencia ha de descartarse por cuanto una mayoría del Congreso de los Diputados de dos tercios (superior, por tanto, a la prevista para la reforma de la Constitución por la vía del art. 167 CE) resulta ciertamente desproporcionada.
- b) En principio podría suscitar ciertas dudas la corrección de la Ley Orgánica sobre distintas Modalidades de Referéndum al hacer necesario el acuerdo del Gobierno para expedir el Decreto de Convocatoria (art. 2.3), cuando la Constitución (art. 92.2) había atribuido sólo al Presidente del Gobierno la adopción de la ini-

## EL REFERÉNDUM CONSULTIVO SOBRE DECISIONES POLÍTICAS...

ciativa y no había contemplado la intervención del Gobierno. Sin embargo, en la medida en que el legislador ha optado (entendemos que de modo razonable) porque todos los referendos se convoquen por Real Decreto, se hace entonces imprescindible la actuación del Consejo de Ministros, único órgano capaz de emanar este tipo de actos (a excepción, que no es el caso, de los Decretos organizativos del Presidente del Gobierno previstos en el art. 2.2.j) de la Ley del Gobierno). Lo que sucede es que este acuerdo del Consejo de Ministros dictando el Decreto de Convocatoria se configura en este caso como un acto debido (una competencia de obligatorio ejercicio). En efecto, una vez propuesto el referéndum por el Presidente y autorizado por el Congreso de los Diputados, el Consejo de Ministros ha de adoptar necesariamente el Decreto de Convocatoria. Se trata, en definitiva, de un requisito exclusivamente formal.

- c) El referéndum del art. 92 CE se configura como un referéndum facultativo, es decir, el Gobierno, en tanto órgano que tiene atribuida la convocatoria de la consulta, puede adoptar la decisión de especial trascendencia sin consultar previamente al pueblo. En cualquier caso, incluso aunque el Gobierno opte por convocar el referéndum, la decisión política de especial trascendencia sobre la que se consulta al pueblo deberá encontrarse ya prefigurada. Por consiguiente, únicamente puede someterse a consulta popular un acto de voluntad manifestado y traducido en una posición previamente configurada, en una postura definida sobre la que los ciudadanos habrán de adoptar una decisión. Esto significa que el Gobierno, sin perjuicio del inexcusable pluralismo político y la neutralidad electoral del poder público, ha de poner de manifiesto y explicar de manera suficiente su posición en relación a la cuestión sobre la que le versa la consulta.
- d) En la consulta popular sobre decisiones de especial trascendencia todo el peso de la propuesta recae finalmente sobre el Presidente del Gobierno. En este sentido, esta modalidad de referéndum posibilita que el Presidente del Gobierno, con el apoyo de la mayoría parlamentaria afín, obtenga la consolidación de su posición política frente a la oposición. En cierto modo, la atribución en exclusiva de la iniciativa para convocar el referéndum sobre decisiones de especial trascendencia al Presidente del Gobierno (independientemente de que sea necesaria una deliberación previa en el Consejo de Ministros) desnaturaliza la función participativa que, en principio, cabría atribuir a esta consulta popular. En razón a lo anterior, el referéndum consultivo sobre decisiones

políticas de especial trascendencia se configura en mayor medida como un instrumento que puede resultar eficaz para reforzar la legitimidad de la política del Gobierno en situaciones muy concretas que reúnan una o varias de las siguientes características: que se trate actos estatales de especial solemnidad y/o trascendencia, que las alternativas que se contemplan ocasionen una acentuada división en la opinión pública y, finalmente, que la decisión que se ha de adoptar resulte difícilmente reversible.

- e) Aunque el término «elecciones» está conectado de modo inmediato con el de «representación», no queda agotado en éste, ya que también existe actividad electoral en los referendos. En estos últimos hay derecho de sufragio activo, aunque no, claro está, pasivo. Ahora bien, la condición de elector es común para votar eligiendo representantes o para optar por el «sí» o el «no» en una consulta popular. Cuando el cuerpo electoral se pronuncia en referéndum no lo hace como poder constituyente. Sin embargo, en cualquier modalidad de participación política, y también en la que aquí se analiza, no deja de ser la expresión de la voluntad del titular de la soberanía. De esta forma, el principio democrático exige que ese pronunciamiento popular en las urnas resulte vinculante para los poderes públicos, pues no ha de olvidarse que en el referéndum existe actividad electoral si bien de contenido diferente a la orientada a la elección de representantes. Si resulta indiscutible el carácter vinculante de la manifestación de la voluntad popular en la elección de representantes, no resulta sencillo modificar tal criterio en esta otra modalidad electoral. En tal sentido, parece aconsejable interpretar el término «consultivo» del art. 92 CE no precisamente como equivalente a «no vinculante», sino como sinónimo de «no ratificador» o «no sancionador», es decir, la decisión del pueblo en referéndum resultará vinculante pero deberá ser formalizada por el órgano que efectuó la convocatoria de la consulta. En definitiva, la vigencia efectiva del principio democrático parece difícilmente compatible con la posibilidad de que un órgano del Estado pueda actuar frente al veto de la voluntad popular manifestado en referéndum.
- f) El referéndum acentúa sus problemas cuando la consulta es aplicada a un Tratado supranacional de carácter constitucional. En primer lugar, por la tendencia del electorado a enjuiciar la labor del órgano convocante de la consulta y no tanto la propia cuestión planteada. Se trata de un efecto característica común a este tipo de consultas y que tiene un efecto similar, *mutatis mu-*

## EL REFERÉNDUM CONSULTIVO SOBRE DECISIONES POLÍTICAS...

*tandis*, al cabeza de lista en las elecciones representativas. En segundo lugar, por la dificultad del elector no especializado para conocer el alcance del extenso y complejo articulado que se somete a su consideración. A ello se ha de añadir una característica típica del referéndum que se agrava en el caso de la consulta sobre la Constitución europea: se solicita del elector una respuesta tajante y firme cuando el texto que se le somete a consulta se caracteriza, precisamente, por un nivel de complejidad difícilmente compatible con soluciones simples y radicales.

- g) Aunque, aparentemente, el referéndum sobre la Constitución Europea se presenta como una razonable última fase en la aprobación del texto, no lo es si tenemos en cuenta que no ha existido proceso constituyente alguno que permitiera establecer un paralelismo con el proceso de aprobación de la Constitución en el ámbito interno del Estado. Si se toma en consideración el peculiar carácter del proceso de discusión y redacción de la Constitución europea, no parecen concurrir razones sólidas que aconsejen su culminación en una consulta popular que, como ya se apuntó, aparece «contaminada» por las circunstancias políticas de cada Estado miembro en el momento de la convocatoria y hasta el momento mismo de la celebración.
- h) El hecho de que el referéndum sobre el Proyecto de Constitución Europea no se haya convocado para su celebración en la misma fecha en todos los Estados miembros es una circunstancia relevante al evaluar las peculiaridades del proceso de unificación europea y la gran trascendencia en el mismo de cada una de las instancias estatales por encima de la consolidación de la Unión Europea como un auténtico ámbito democrático con peculiaridad propia más allá de las tradiciones constitucionales de cada Estado miembro (muy diferentes en los distintos Estados del viejo continente). En este ámbito, la convocatoria de sucesivos referendos para su celebración en diferentes fechas en cada Estado miembro, incrementa el nivel de riesgo de que exista una valoración negativa por parte de los distintos electorados, valoración, como ya se apuntó, condicionada por las circunstancias de la política interna. A ello ha de añadirse que el resultado, ya sea positivo o negativo, de cada una de dichas consultas electorales tendrá siempre un valor relativo correspondiente al peso del respectivo Estado en el marco de la Unión. En este sentido, el resultado negativo de los referendos de Francia y Holanda tiene una especial trascendencia que no parece razonable ocultar.

- i) El Proyecto de Constitución para Europa, en cuanto texto objeto de la consulta popular, ha resultado excesivamente complejo y extenso. A ello ha de añadirse un tiempo insuficiente para el debate teniendo en cuenta, además, la ausencia de un proceso constituyente en sentido propio. En una situación así, difícilmente queda espacio para un «voto informado» y, por consiguiente, consciente. Baste recordar que en la campaña institucional realizada en España se llevó a cabo una enorme simplificación de las cuestiones que planteaba el texto constitucional. De hecho, dicha campaña se centró en la Declaración de derechos que, en realidad, ya era conocida como consecuencia de la anterior aprobación de la Carta Europea de Derechos Fundamentales.
- j) Dadas las circunstancias descritas con anterioridad, parece que lo más razonable hubiera sido la convocatoria de unas elecciones al Parlamento Europeo de carácter constituyente para que fuera este órgano comunitario el que procediera al debate y aprobación del texto constitucional originando un debate más sereno y fecundo en la sociedad europea.

## 7. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- AGUIAR DE LUQUE, L.: Voz «Referéndum», en GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. (Dir.). *Diccionario del sistema político español*. Ed. Akal, Madrid, 1984, pp. 791-798.
- AGUIAR DE LUQUE, L.: «Referéndum», en ARAGÓN REYES, M. (Coord.). *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Ed. Civitas, Madrid, 2001, tomo I, pp. 125-131.
- ALONSO GARCÍA, R.: *La Constitución europea (texto, antecedentes y explicaciones)*. Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2005.
- ARAGÓN REYES, M.: *Constitución y democracia*. Ed. Tecnos, Madrid, 1990. Véase, en concreto, *El principio democrático y la reconstrucción teórica del Derecho Público*, pp. 115-132.
- ARAGÓN REYES, M., LÓPEZ GONZÁLEZ, J. L.: «Voz "Plebiscito"», en *Diccionario Electoral*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 2000, tomo II, pp. 980-997.
- CARRILLO LÓPEZ, M.: «La Constitución para Europa», *Revista «Asamblea»* (Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid), n.º 12, junio de 2005, pp. 25-57.

## EL REFERÉNDUM CONSULTIVO SOBRE DECISIONES POLÍTICAS...

- CRUZ VILLALÓN, P.: «El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 13, enero-febrero de 1980, pp. 145-168.
- GARCÍA LAGUARDIA, J. M.: «Voz "Referéndum"», en *Diccionario Electoral*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 2000, tomo II, pp. 1057-1064.
- GARRORENA MORALES, A.: «Democracia directa», en ARAGÓN REYES, M. (Coord.): *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Ed. Civitas, Madrid, 2001, tomo I, pp. 123-125.
- LINDE PANIAGUA, E.: «Artículo 92. Referéndum», en ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Cortes Generales / EDESA, Madrid, 1998, pp. 457-489.
- LINDE PANIAGUA, E., HERRERO LERA, M.: «El referéndum en la Constitución española de 1978», *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político de la UNED*, n.º 3, pp. 17-48.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis: *El referéndum en el sistema español de participación política*. Ed. UPV, Valencia, 2005.
- OLIVER ARAUJO, J.: «El referéndum en el sistema constitucional español», *Revista de Derecho Político*, n.º 29, 1989, pp. 115-182.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L.: «La inconstitucionalidad de la reforma de la Ley Orgánica de Referéndum», *Revista de Administración Pública*, n.º 97, enero-marzo de 1982, pp. 141-186.
- PÉREZ FRANCESCH, J. L.: *El Gobierno*. Ed. Tecnos, Madrid, 1993. En concreto, las pp. 107 y 108 relativas a la posición del Gobierno en el referéndum consultivo.
- PÉREZ ROYO, J.: *Curso de Derecho Constitucional*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2003 (9.ª edición), pp. 636-639.
- PÉREZ SOLA, N.: *La regulación constitucional del referéndum*. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Jaén, 1994.
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, M.: «La participación política». Ed. Tecnos, Madrid, 1985. Véase el apartado titulado *La Ley Orgánica sobre Regulación de las distintas modalidades de Referéndum*, pp. 129-153.
- RIPOLLÉS SERRANO, M. R.: «Notas acerca de la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Universidad de Valencia, 1980, pp. 313-339.

- RODRÍGUEZ ZAPATERO, J. L.: «El referéndum consultivo del art. 92 de la Constitución española de 1978: un análisis crítico», en *La Ley. Revista Jurídica de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, n.º 1 / 1986, pp. 1156-1166.
- ROIG MOLÉS, E.: «Continuidad y refundación; deliberación y decisión: el proceso de la Convención y la reforma de los Tratados», en E. ALBERTÍ ROVIRA y otros autores *El Proyecto de nueva Constitución europea (Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa)*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «Comentario al artículo 92 de la Constitución española», en GARRIDO FALLA, F. (Dir.). *Comentarios a la Constitución*. Ed. Civitas, Madrid, 2001 (3.ª edición ampliada), pp. 1448-1461.
- TORRES DEL MORAL, A.: «Principios de Derecho Constitucional Español». Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 2004 (5.ª edición). Véase el apartado que lleva por título *El referendo consultivo*, tomo I, pp. 490-491.